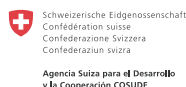




SÍNTESIS DE  
**POLÍTICAS PÚBLICAS  
ESTRATÉGICAS PARA**  
UN ESTADO CON CAPACIDADES  
MULTIDIMENSIONALES







© PNUD, Honduras, julio de 2022

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022

Corrección de estilo: Tania Góchez

Diseño y diagramación: Bricelda Contreras

Diseño de portada: Anibal Barahona

Esta publicación puede ser reproducida total o en partes, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Esta publicación se ha elaborado con el apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (COSUDE); el Departamento de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo del Gobierno de Canadá; la Unión Europea (UE); el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Las opiniones y recomendaciones expresadas en esta publicación son de los autores de los ensayos, y no representan necesariamente las de Naciones Unidas, incluido el PNUD, o las de sus Estados miembros ni de las entidades donantes.

Para más información acerca de esta publicación, puede visitar el sitio web del PNUD en Honduras: [www.hn.undp.org](http://www.hn.undp.org)

El PNUD Honduras agradecerá los comentarios o sugerencias que pueda hacer al presente informe mediante esta dirección de correo: [pnudhn@undp.org](mailto:pnudhn@undp.org)

Sobre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El PNUD forja alianzas con todos los niveles de la sociedad para ayudar a construir naciones resilientes ante los distintos problemas actuales. De la misma manera, promueve y sostiene un tipo de crecimiento que mejora la calidad de vida de todos los actores sociales. El PNUD se encuentra presente en 170 países y trabaja para erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión, así como ofrecer una perspectiva global y un conocimiento local al servicio de las personas y las naciones.

Impresión: noviembre de 2022

SÍNTESIS DE  
**POLÍTICAS PÚBLICAS  
ESTRATÉGICAS PARA**  
UN ESTADO CON CAPACIDADES  
MULTIDIMENSIONALES

## Equipo del Informe de Desarrollo Humano

### Representante Residente del PNUD en Honduras

Richard Barathe

---

### Representante Residente adjunta del PNUD en Honduras

Rosenely Diegues-Peixoto

---

### Coordinador principal del Informe de Desarrollo Humano.

Sergio A. Membreño Cedillo

---

### Asesor estratégico sénior

Gustavo Fernández Saavedra

---

### Investigación y estadística

Ramón Romero (especialista sénior), Alex Navas (investigador asociado), Miguel Ramos (economista investigador), Ely Noé (investigadora asociada), Víctor Ordóñez (analista estadístico)

---

### Asistentes de investigación

Gracia Arteaga, Iliana Licon, Pedro Acosta, Ángel Rodríguez, Katherine Flores, Andrea Girón, Ruth Perdomo

---

### Producción, comunicación y operaciones

Cinthya Barahona (asociada en comunicaciones y jóvenes), Anibal Barahona (especialista en diagramación), Alejandra Salazar (administradora asociada), Ivonne Salgado (administradora asociada), Daniela Archaga (asistente de comunicaciones)

---

### Otras colaboraciones

Antonella Spada (analista en prospectiva), Laura Chinchilla Miranda (investigadora en seguridad ciudadana), Julieta Castellanos (investigadora en gobernabilidad y seguridad), Mónica Pinilla (Oxford Iniciativa, investigadora en protección social), Andrés Ham González (economista-investigador en políticas económicas y desarrollo humano), Nelson Garrido (especialista en juventud), Carolina Ávalos (especialista en desigualdades y género), Álvaro Cáliz (investigador en prospectiva y desarrollo sostenible), Rolando Sierra Fonseca (investigador en gobernabilidad), José Soto (investigador en educación y salud), José Luis Benítez (investigador en transformación digital), Oscar Núñez Sandoval (investigador en macroeconomía), Pedro Morazán (investigador en economía ambiental)

---

### Lectores externos

Gustavo Fernández Saavedra (asesor estratégico sénior), Gloria Manzotti (especialista de justicia, seguridad y derechos humanos del PNUD), Álvaro Cáliz (investigador en prospectiva y desarrollo sostenible)

## Consejo Nacional Consultivo

### Luis Cosenza

Ex secretario de Estado en el Despacho Presidencial

### Julieta Castellanos

Exrectora de la UNAH

### German Cáliz

Asesor de la Conferencia Episcopal de Honduras

### Thelma Mejía

Investigadora asociada CEDOH

### Mauricio Díaz Burdett

Director de FOSDEH

### Gabriela Castellanos

Directora ejecutiva del CNA

### Manuel Sierra

Presidente de Junta Directiva de Visión Mundial

### María Elena Méndez

Miembro fundadora del Centro de Estudios de la Mujer

### Marlon Brevé

Rector de UNITEC

### Gloria Manzotti

Especialista de Jjusticia, seguridad y derechos humanos del PNUD

### Marlon Tábor

Asesor ejecutivo de la Oficina del Presidente y Secretario del BID

### Alexandra Barahona Posada

Unidad de Planificación de la Oficina del Secretario General de Naciones Unidas

### Segisfredo Infante

Escritor y exviceministro de Cultura

### Yessenia Martínez

Docente e investigadora. Departamento de Historia UNAH

### José Luis Rivera

Presidente de la CCIT

### Eva Sánchez

Directora ejecutiva en la Organización Intibucana de Mujeres Las Hormigas

### Gina Kawas

Becaria del Centro Wilson

### Julio Guity Guevara

Director de SUDECC

### Luis Larach

Expresidente del COHEP

### Maribel Espinoza

Abogada, miembro del Grupo Ciudadano Patria

### Mario Canahuati

Empresario y presidente de la Asociación Hondureña de Maquiladores

### Jóvenes miembros del Consejo Nacional Consultivo

#### David Natarén

Asociación Despierta Honduras

#### Cecilia Hernández

ECO-RE

#### Juan Pablo Sabillón

El Milenio HN

#### Stephanie Sánchez

Espacio H

#### Eduardo Alemán

Hazte notar

#### Rafael Jerez

ASJ

#### Iliana Licona

UNITEC

#### María Fernanda Lara

PREPACE

#### Nicolás Kafati

Jóvenes x Honduras

#### Hillary Abigail Gómez Suazo

APJ

#### Cintha Arteaga

IIES-UNAH

#### Rubens Schrunder

TECHO Honduras

## Introducción

Esta síntesis de propuestas estratégicas es un resumen ejecutivo que surge del capítulo 5 del *Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022*, que se centra en plantear los elementos estratégicos para repensar el Estado hondureño en el siglo XXI, de cara a los problemas estructurales y coyunturales que se entrecruzan y que definen la multicrisis en que se encuentra el país. En ese contexto, se propone un Estado de derecho con características de capacidades multidimensionales orientado a facilitar la resolución de la multicrisis, a través de un conjunto de 8 ejes estratégicos y 55 recomendaciones de política pública con un horizonte de corto, mediano y largo plazo. Estas propuestas surgen de los diversos espacios organizados por el Informe de Desarrollo Humano —como el Consejo Consultivo, los Espacios Regionales de Desarrollo Humano, el Espacio de la Diáspora, el Consejo Juvenil para el Desarrollo de Honduras y el Grupo Técnico de Desarrollo Humano y Prospectiva. La aspiración es que esta síntesis de propuestas de política pública se convierta en un espacio pragmático y oportuno para generar liderazgos, conductas y acciones transformadoras que hagan posible una Honduras transformada.

# ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>4</b>	<b>Equipo del Informe de Desarrollo Humano</b>
<b>6</b>	<b>Introducción</b>
<b>8</b>	<b>Síntesis de políticas públicas estratégicas para un estado con capacidades multidimensionales</b>
8	I Elementos estratégicos para repensar el Estado hondureño en el siglo XXI
10	II Ejes y propuestas estratégicas de políticas públicas
11	Eje estratégico 1: Reformas para un sector de justicia inclusivo y transparente
13	Eje estratégico 2: Reformas político-electorales e institucionales transformadoras
14	Eje estratégico 3: Reforma en seguridad ciudadana para el desarrollo humano
15	Eje estratégico 4: Descentralización con planificación del desarrollo y prospectiva
17	Eje estratégico 5: Políticas sociales inclusivas en protección social
18	Eje estratégico 6: Política económica verde para el desarrollo humano sostenible
20	Eje estratégico 7: Política de transformación digital (eje transversal)
21	Eje estratégico 8: Política de igualdad de género (eje transversal)
<b>24</b>	<b>Reflexión final</b>

# Síntesis de políticas públicas estratégicas para un Estado con capacidades multidimensionales

## I Elementos estratégicos para repensar el Estado hondureño en el siglo XXI

Un Estado de derecho pleno, eficiente y transparente es fundamental para las grandes transformaciones del país. Honduras requiere de un Estado transformado con capacidades multidimensionales que no solo responda a los desafíos de la multicrisis, sino que también tenga una mirada de futuro y una capacidad de visualizar y desarrollar cursos de acción para sus políticas estratégicas. En el diagrama 1, se presentan algunos elementos estratégicos para repensar el Estado hondureño en el siglo XXI.

Diagrama 1 Hacia una visión estratégica del Estado hondureño en el siglo XXI 2022-2030



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

Un Estado con capacidades multidimensionales<sup>1</sup> que supere la multicrisis y conduzca a la transformación requiere de tres elementos que emergen del análisis del diagrama anterior:

- Para países como Honduras, es esencial una transformación del Estado, lo que conlleva la necesidad de incrementar la capacidad estatal, la cual se define por un conjunto de cinco capacidades articuladas y sinérgicas: (a) capacidad de integrar, (b) capacidad de prospectiva, (c) capacidad de concertación —política—, (d) capacidad de innovación social y (e) capacidad de liderazgo transformador. Son esenciales para el éxito en las transformaciones en el siglo XXI y en la respuesta efectiva a los desafíos ya señalados.
- Asimismo, se precisa de políticas públicas con las siguientes características: multidimensionales, universales, integrales, inclusivas y prospectivas. Es un desafío enorme para cualquier Estado. Pero para el funcionamiento de países como Honduras, es imposterable. La evidencia académica y técnica mostrada en este informe enfatiza la urgencia de repensar el país, transformar profundamente el Estado y la democracia, y asegurar el desarrollo humano y la gobernabilidad.
- Para alcanzar un Estado transformado, se requiere de, al menos, tres reformas que son imprescindibles. Primero, el Estado tiene que funcionar con una independencia de poderes como el fundamento principal. Segundo, es preciso una democracia transparente y libre del control partidario político. Tercero, es necesario un servicio profesional público renovado y sostenible en toda la Administración pública. Sin estos tres elementos, toda la arquitectura de un Estado que responda con eficacia, transparencia y prontitud a los problemas de la sociedad hondureña del siglo XXI será inviable.

Además, grandes desafíos estructurales y coyunturales para el país surgen como resultado de la pandemia de COVID-19, la cual no representa solo una crisis sanitaria<sup>2</sup>. Debe reconocerse que, por su magnitud, se trata de una crisis sin precedentes que requiere de soluciones innovadoras, como la redefinición del contrato social entendido como la búsqueda de nuevos acuerdos políticos y sociales que puedan garantizar la prosperidad económica, la paz y la cohesión social.

---

1 El abordaje multidimensional que se plantea en el capítulo 1 en relación con las multicrisis se desarrolla en el capítulo 5 (referido a las propuestas estratégicas y la necesidad de un Estado con capacidades multidimensionales). Además de la bibliografía para Honduras, también se incluyen las referencias al Informe Regional sobre Desarrollo Humano “Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso”, el cual plantea que el mayor reto de la generación actual consiste en construir capacidades para el logro del progreso multidimensional que permite erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones, superar las vulnerabilidades y construir sostenibilidad a largo plazo, mediante la expansión de las fronteras de la definición del bienestar.

2 Al impacto desproporcionado del COVID-19 en la región se añaden las consecuencias derivadas de la pandemia en los ámbitos económico, social y político. Estas consecuencias se refieren a condiciones preexistentes en la región, incluidos la baja confianza en las instituciones, la polarización política y social, la percepción de captura del Estado y los mecanismos de representación política debilitados. El bajo crecimiento económico regional se agrava con altas desigualdades y debilidad fiscal. Es decir, el COVID-19 va más allá de una crisis de salud y, por su carácter sistémico, se debe entender como una crisis de gobernanza.

## II Ejes y propuestas estratégicas de políticas públicas

Se presenta un conjunto de 6 ejes estratégicos y 2 líneas transversales que, en total, representan 8 ejes estratégicos y su fundamento, 50 recomendaciones de políticas y estrategias orientadas a fortalecer el Estado de derecho. Es importante destacar que las mismas propuestas están centradas en una secuencia que va de lo global a lo específico, pero articula un fundamento y un conjunto de recomendaciones estratégicas iniciales para orientar el camino hacia su implementación. El diagrama 2 detalla los ejes estratégicos que se han abordado para el IDH.

**Diagrama 2** Visión de los ejes estratégicos para la transformación nacional (2022-2030)



Fuente: Equipo del Informe de Desarrollo Humano Honduras

## *Eje estratégico 1: Reformas para un sector justicia inclusivo y transparente*

### **Fundamento.**

Los altos niveles de corrupción e impunidad en el país han provocado un debilitamiento sistemático del Estado de derecho, una desaceleración de los procesos democráticos y una grave fractura en la capacidad del Estado de cumplir con la responsabilidad de garantizar los derechos individuales y colectivos de la población. La reducida capacidad estatal para afrontar la corrupción ha traído consigo la degradación de las condiciones de vida del ser humano, el agotamiento de las capacidades institucionales y el fraccionamiento del contrato social.

El crecimiento de las espirales de impunidad y los altos niveles de violencia y desigualdad hacen un imperativo para la sociedad la recomposición del sistema de justicia, sobre la base de un enfoque de independencia y equilibrio de los poderes del Estado, y del fortalecimiento del desarrollo humano y de mecanismos democráticos que afianzan el Estado de derecho y el respeto por los derechos humanos, en especial de las personas y grupos más vulnerables.

Por su parte, los altos niveles de desigualdad, pobreza extrema, corrupción e impunidad han sido elementos detonantes en la vulneración de los derechos humanos en Honduras, especialmente de los sectores más vulnerables (mujeres, niños, comunidad LGBTIQ, pueblos indígenas, afrodescendientes y personas viviendo con discapacidad). La violencia estructural producida por el Estado y la ruptura de los diques que limitan el accionar del poder basado en un debilitamiento sistemático de la institucionalidad inducido han tenido efectos devastadores en las condiciones de vida de la sociedad hondureña, y han ralentizado el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo humano en el país. “La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado”, cita el artículo 59 de la Constitución de Honduras.

En ese sentido, la promulgación de una cultura de respeto a los derechos humanos es transversal en la construcción de la democracia y el Estado de derecho. Para esto, se hace un imperativo para el Estado y la sociedad hondureños implementar los instrumentos internacionales de derechos humanos afirmados y ratificados, y dotar de un presupuesto adecuado para los mecanismos creados para su efectivización.

Propuestas estratégicas:

1. Fortalecer las capacidades de la Procuraduría General de la República, los tribunales especializados y el Tribunal Superior de Cuentas; de la investigación, la judicialización y la coordinación de los principales actores de la cadena de valor del sistema de justicia (Ministerio Público, Poder Judicial); y de la Comisión Nacional de Banca y Seguros.
2. Potenciar el uso de soluciones digitales para agilizar los procesos de trabajo judicial, transparentar su gestión y facilitar el acceso a la justicia.
3. Promover la mejora continua en los procesos de selección de autoridades del Poder Judicial, para garantizar su independencia e idoneidad.

4. Robustecer la carrera profesional en el sector justicia mediante el fortalecimiento de la Escuela de Formación de Fiscales y de la Escuela Judicial. En la Escuela de Formación de Fiscales, promover la creación de un programa continuo de formación de persecutores penales en materia de investigación criminal, que incorpore técnicas modernas de investigación (como el análisis criminal). Asimismo, velar por que la Escuela Judicial cuente con mallas de formación estables y un sistema de ascenso profesional eficiente y transparente, que impliquen el ascenso en la carrera aparejado del cumplimiento de estándares educativos, de especialización y de capacitación. Para ello debería incluirse no solo un programa de formación, sino también un equipo de educadores permanentes y convenios con entidades de educación superior nacionales e internacionales.
5. Revisar y establecer la integralidad de algunas reformas (Código Penal, Ley de Lavado de Activos, Ley del Tribunal Superior de Cuentas, Código Procesal Penal y Ley de Clasificación de Documentos Públicos en Materia de Seguridad y Defensa). Además, aprobar una Ley de Colaboración Eficaz.
6. Diseñar una política de prevención o buenas prácticas dentro del sector privado que promueva una cultura de transparencia entre lo público y lo privado, cuya finalidad es aplicar programas que fomenten actuaciones respetuosas de la ley.
7. Fortalecer al Ministerio Público en la investigación, la judicialización, el castigo y la reparación de casos relacionados a violaciones de derechos humanos, mediante el presupuesto y la profesionalización de las Fiscalías Especiales de derechos humanos, etnias, niñez y mujer.
8. Incentivar al Estado de Honduras a implementar y efectivizar los tratados internacionales de derechos humanos —de organismos especiales de Naciones Unidas como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), y del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos y el derecho internacional humanitario—.
9. Fortalecer a las instituciones responsables de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, tales como el Poder Judicial y el Ministerio Público y de Seguridad, a través de su fortalecimiento técnico y financiero, para lograr una mayor efectividad en la implementación del Plan Nacional contra la Violencia hacia la Mujer. De igual forma, se destaca la importancia de fortalecer a la Secretaría de Asuntos de la Mujer como ente rector de la política de género y coordinador de este plan, así como a la Secretaría de Estado en los Despachos de Derechos Humanos (SEDH) y al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), que velan por los derechos humanos; asimismo, a nivel territorial, a los gobiernos municipales.

## *Eje estratégico 2: Reformas político-electorales e institucionales transformadoras*

### **Fundamento.**

El país necesita progresar en el fortalecimiento y la consolidación de una democracia que retome las reformas desarrolladas desde 2004 y que se intentaron realizar en 2019 y 2020. Se requiere aún de un conjunto de elementos esenciales para avanzar en un fortalecimiento democrático. En ese contexto, existen reformas político-institucionales en el ámbito del Congreso Nacional que deben de asegurar una independencia de los tres poderes, a fin de que funcione un balance y un contrabalance que den transparencia y fortalezcan la democracia del Estado hondureño.

En consecuencia, se vuelve fundamental diseñar e implementar **propuestas estratégicas** orientadas a:

1. Empezar con urgencia un proceso de reforma electoral inclusivo, integral y transversal, a partir de la institucionalidad electoral vigente (CNE, TJE, RNP), que respete el principio democrático de certeza en las reglas de competencia y que cuente con la participación de la totalidad de actores sociales y estatales en el proceso electoral, incluidos los grupos históricamente subrepresentados.
2. Incrementar la legitimidad y la transparencia de los procesos electorales en todos los niveles de la institucionalidad del órgano técnico administrativo, incluidos los consejos electorales departamentales y municipales, así como las juntas receptoras de votos.
3. Fortalecer las capacidades del CNE, de la Unidad de Financiación, Transparencia y Fiscalización de campañas, dotando a esta de medidas disuasivas contundentes para prevenir y sancionar el uso indebido de recursos administrativos por parte de los partidos políticos.
4. Las reformas deben contribuir al reforzamiento de la independencia de la institucionalidad electoral frente a la injerencia o interferencia de otras instituciones estatales y partidos políticos, con el objeto de garantizar una administración técnica y profesional de los procesos electorales, la independencia financiera y la disposición oportuna de los recursos presupuestarios.
5. Es muy importante que las reformas incluyan disposiciones legales y mecanismos que estimulen la participación de las mujeres en los procesos electorales, y que las protejan de cualquier tipo de violencia política de género.
6. El reforzamiento de la independencia de la institucionalidad electoral frente a la injerencia e interferencia de otras instituciones estatales y de los partidos políticos debería contribuir a garantizar una administración técnica y profesional de los procesos electorales. Así mismo garantizar la independencia financiera real y la disposición de sus fondos presupuestarios de manera oportuna.

### Eje estratégico 3: Reforma en seguridad ciudadana para el desarrollo humano<sup>3</sup>

#### Fundamento.

La consigna principal que oriente las políticas de Estado en materia de delincuencia juvenil debe ser la prevención. Sin programas de intervención focalizada en sectores de riesgo y en población joven, con un enfoque integral e interinstitucional, Honduras podría exponerse a un comportamiento episódico de la delincuencia y la violencia. Dicho de otro modo, a periodos de relativa calma ante las acciones de control —sean estas de mano dura o producto de transacciones con los grupos criminales— seguidos de lapsos de reactivación de la violencia, con la liberación de los detenidos o con cada negociación rota por relevos en los liderazgos o la recomposición del control territorial de las pandillas.

En el sentido anterior, se debe promover la convergencia de estrategias, políticas y acciones entre el sector social y el de seguridad ciudadana, y el establecimiento de mecanismos de coordinación interinstitucional, liderados al más alto nivel político.

La prevención social del delito dentro de la población joven del país se vuelve más imperativa dadas las condiciones de riesgo que está generando la pandemia y los altos flujos migratorios, que incluyen a niños, adolescentes y jóvenes no acompañados.

#### Propuestas estratégicas:

1. Retornar y consolidar los procesos de afianzamiento del modelo de seguridad ciudadana como eje transversal en las políticas de Estado destinadas a detener el delito y la violencia. La desmilitarización gradual de la sociedad es un paso hacia a la implementación de la política pública de seguridad ciudadana.
2. La depuración debe acompañarse por al menos tres tipos de acciones adicionales: (a) el estricto seguimiento de los casos en sede judicial para evitar la impunidad de estos; (b) el fortalecimiento de los requisitos y de los controles efectivos para el ingreso a la carrera policial, que impida la infiltración del crimen organizado; y (c) el diseño de un efectivo sistema de evaluación del desempeño policial para la detección temprana de situaciones de desvío, abuso y corrupción.
3. Revisar la política integral de convivencia y seguridad ciudadana 2011-2022, de próximo vencimiento, para enmarcar las acciones del Estado dentro de un concepto multidimensional, en forma tal que se combinen medidas dirigidas a enfrentar los factores asociados y de riesgo a fenómenos de violencia y delincuencia para evitar que ocurran sus manifestaciones, con aquellas que apuntan al fortalecimiento de la capacidad del Estado para controlar, sancionar y prevenir las conductas delictivas.

3 Ver Laura Chinchilla y Julieta Castellanos, "Análisis de seguridad ciudadana en el marco del Estado de derecho en Honduras 2000-2019. 20 años de frágiles avances", *Colección de desarrollo humano para la transformación* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2021): 104, preparado para el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2022.

4. Diseñar y construir una línea base y el desarrollo de un innovador sistema de monitoreo para la política integral de convivencia y seguridad ciudadana 2011-2022, basado en evidencia, con enfoque de género y con indicadores de seguridad ciudadana y eficacia institucional acordados y reportados a nivel nacional y comparables a nivel regional. La política que vence en 2022 no ha sido monitoreada por el Estado, lo que imposibilita la medición del impacto de las intervenciones y estrategias de prevención institucionales, de la cooperación, de los gobiernos locales y de las ONG implementadas a nivel nacional y local. No se puede determinar con certeza qué ha funcionado y qué no, en términos de prevención de violencia.
5. Diseñar una política pública de seguridad y prevención de violencia en Honduras, con enfoque de género, como un instrumento para orientar la gestión institucional y de la cooperación en la implementación integrada y multidimensional de seguridad y prevención de violencia a nivel nacional y local. Esta estrategia debería integrar los enfoques de desarrollo social y prevención de la violencia, y guiar la acción del Gobierno central con los gobiernos municipales, basada en evidencias, promoviendo gobernanza local a partir de un enfoque territorial e incluyente con resultados tangibles y verificables en la reducción de violencia y delito. Además, es importante que la política incorpore elementos de prevención de la intervención en los niveles de: (a) prevención primaria, con el fin de cambiar normas sociales para reducir el ingreso a la delincuencia (deportes, cultura y arte); (b) prevención secundaria, orientada a la protección de personas que tienen mayor riesgo a delinquir; y (c) prevención terciaria, para impedir la reincidencia de aquellas personas que ya cometieron algún acto delictivo y promover su reinserción y rehabilitación.
6. Promover una mayor incorporación de la mujer a los servicios de policía y seguridad, para lo cual se deberá asumir un compromiso público que sea respaldado mediante un decreto ejecutivo en el que se señale un porcentaje específico de participación de mujeres dentro de la Policía Nacional, en un período de tiempo determinado. Esta decisión exigirá la readecuación de pautas de reclutamiento, infraestructura y procesos de capacitación, entre otros. Los avances se deberán hacer visibles en estadísticas.

#### **Eje estratégico 4: Descentralización con planificación del desarrollo y prospectiva**

##### **Fundamento.**

Los enormes rezagos sociales y económicos de la población, expresados en pobreza extrema, desempleo y desigualdad<sup>4</sup>, hacen necesario un enfoque de desarrollo que considere una distribución territorial de recursos más eficiente y, al mismo tiempo, mecanismos de fortalecimiento democrático.

4 PNUD, *Atlas de Desarrollo Humano. Desequilibrios y potencialidades regionales* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2022). Aquí se identifica gráficamente los avances, desafíos y desequilibrios existentes a nivel subnacional en términos de desarrollo humano.

En ese contexto, la descentralización puede cumplir una triple función: (a) ayudar a la democratización, en términos de decisiones locales de la ciudadanía; (b) consolidar la prestación de servicios públicos en un marco institucional descentralizado; y (c) orientar recursos para el financiamiento de las áreas conectadas con el desarrollo humano —como educación, salud, empleo productivo y servicios públicos—. Pero también es necesario considerar los procesos de descentralización enmarcados en una visión del concepto de planificación del desarrollo vinculado con la prospectiva<sup>5</sup> como un instrumento de eficacia en la gestión nacional, regional y local.

La descentralización se trata de un cambio profundo en la forma de hacer, diseñar, decidir, participar y visualizar el desarrollo, considerando los niveles de incertidumbre, volatilidad y complejidad del entorno internacional.

### Propuestas estratégicas:

1. El ordenamiento en las prioridades del país hacen que un prerrequisito de la descentralización sea la introducción de la planificación del desarrollo, con el propósito de profundizar en la forma que la gestión pública se diseña e implementa, y que debe de orientarse más allá de la simple modernización. Se trata de una visión y, a la vez, un instrumento y una herramienta, con un enfoque y una visión multidimensional, holística e inclusiva, con el manejo de un abordaje de prospectiva como instrumento guía y facilitador en la dimensión nacional, regional, departamental y municipal para viabilizar la comprensión de la gestión pública enmarcada en el desarrollo.
2. Regionalizar el país con un enfoque de ordenamiento territorial que incluya la planificación por cuencas hidrográficas, nodos, polos de desarrollo o mancomunidades, base en potencialidades territoriales u otras características que resulten de estudios y consensos logrados entre el Gobierno central, las unidades regionales, los gobiernos locales, las sociedades civiles y los sectores económicos locales.
3. Fortalecer el proceso de descentralización del Estado desde una perspectiva de la redistribución del poder y de una descentralización territorial que traslade funciones, poder y recursos a los municipios, todo ello vinculado a las políticas de ajuste estructural y a la problemática de desarrollo y reforzamiento de los gobiernos locales. Este nuevo planteamiento de la descentralización consiste, fundamentalmente, en crear y fortalecer las instancias para la toma de decisiones sobre asuntos referidos a la gestión pública local, sobre la base de los siguientes elementos: (a) autonomía de los recursos, (b) definición de competencias y funciones, (c) equilibrio de la administración financiera (vertical y horizontal) y (d) delimitación de competencias para realizar estas funciones.

5 Véase Sergio A. Membreño-Cedillo, *Honduras: Reforma del Estado, política pública y capacidad de gobierno para la integración en el siglo XXI* (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2003); Sergio A. Membreño-Cedillo, *Enfrentando el futuro: fundamentos para una inteligencia estratégica de desarrollo. Prospectiva y concertación: caso de Honduras*. (Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2001): 47; Sergio A. Membreño-Cedillo, *Prospectiva, planificación y desarrollo. Enfoque conceptual y marco operativo: Hacia la Honduras del año 2000* (Tegucigalpa: Universidad Nacional Autónoma de Honduras [UNAH], 1989): 36; y los aportes de Álvaro Cáliz, *La importancia de la prospectiva como instrumento de planificación* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2021), elaborado para este informe de desarrollo humano. También ver en la Colección del bicentenario.

4. Fortalecer el marco legal e institucional del proceso de descentralización para impulsar el desarrollo nacional con un abordaje territorial más incluyente y equitativo.

### Eje estratégico 5: Políticas sociales inclusivas en protección social<sup>6</sup>

#### Fundamento.

Pese al crecimiento económico sostenido y al incremento del gasto en protección social durante 2010-2019, la informalidad laboral, la desigualdad de ingresos y las tasas de pobreza no registraron mejoras sustanciales. Esto indica que el actual sistema de protección social hondureño (que comprende tanto la seguridad social como los programas de asistencia social) no está cumpliendo plenamente sus objetivos.

En parte, esto se debe a que la protección social se caracteriza por una variedad desarticulada de programas contributivos y no contributivos para grupos específicos de la población, lo cual —como han advertido Santiago Levy<sup>7</sup>, Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo<sup>8</sup>— genera distorsiones en el mercado laboral, ya que grava al empleo formal y subsidia el trabajo informal; a su vez, esto ocasiona que haya más empleo informal y de baja productividad, y que se genere, además, un círculo vicioso de pobreza y desigualdad.

En otras palabras, estas distorsiones son generadas por la fragmentación del sistema de protección social que resulta tanto por las diferencias en la naturaleza de los beneficios como por aquellas en las fuentes de financiamiento (contribuciones con base en el salario o esquemas no contributivos focalizados financiados por impuestos generales).

Un sistema de protección social financiado completamente por la tributación general contribuiría a eliminar los incentivos para la informalidad laboral y garantizaría un acceso universal e inclusivo (basado en derechos y no en el tipo de inserción laboral).

Por tanto, se plantea la necesidad de:

1. Reconfigurar el marco de protección social para garantizar la unificación del sistema de protección social y la universalidad de sus beneficios en cinco componentes:
  - pensiones y jubilaciones,
  - atención en salud,
  - riesgo profesional por accidentes,

6 Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo, “¿Cuán efectiva es la protección social en Honduras?” *UNDP LAC Working Paper No. 21*, Documento de Antecedentes para el Informe Regional de Desarrollo Humano 2021 de PNUD ALC, Marzo 2021, [https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human\\_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html](https://www.latinamerica.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/-cuan-efectiva-es-la-proteccion-social-en-honduras-.html)

7 Santiago Levy, *Good Intentions. Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico* (Washington, DC: The Brookings Institution, 2008).

8 Andrés Ham y Sergio Membreño-Cedillo. “¿Cuán efectiva?”.

- salario mínimo y
  - transferencias monetarias.
2. Diseñar el sistema de protección social y de cuidados unificado y universal (de implementación gradual priorizada en los grupos vulnerables, con base en un enfoque de criterios multidimensionales para la selección y procesos de entrega digitales, cuando aplique; financiado mediante impuestos generales, que elimine el esquema de contribuciones basadas en el salario y la fragmentación).
  3. Crear y validar un registro de la población en condición de pobreza y vulnerabilidad que recopile información socioeconómica y sobre otras variables claves del bienestar de la población y con base departamental y municipal, que sirvan de evidencia para la formulación, focalización y evaluación de políticas e intervenciones de protección social, con la participación de la ciudadanía a través de mecanismos participativos y de fácil acceso.
  4. Iniciar un proceso de socialización sobre la estrategia y mecanismos de protección social, su importancia y beneficios para la sociedad en su conjunto.

### **Eje estratégico 6: Política económica verde para el desarrollo humano sostenible.**

#### **Fundamento**

El sistema tributario es regresivo, la evasión fiscal elevada y la presión tributaria por arriba del promedio de Centroamérica, pero abajo del de América Latina y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE. Los costos de cerrar la brecha de protección social y mejorar los niveles de la educación y la salud (tanto en cobertura como en calidad, lo cual incluye también el avance tecnológico a través de una actualización y transformación digital en el sector educativo público) son elevados.

Lo anterior hace necesaria una profunda reforma fiscal que se oriente a una mejor eficacia de los recursos, mayor transparencia y mejores resultados en la inversión y el gasto público. Esta reforma debe centrarse en mejorar la equidad, la eficacia, la transparencia de la política tributaria y la priorización del gasto público en tres dimensiones esenciales del desarrollo humano: la protección social, la educación y la salud. Para ello, se presentan las propuestas estratégicas siguientes:

1. La construcción concertada de reformas fiscales con diferentes actores, bajo la consideración de unas finanzas públicas sanas y orientadas al desarrollo humano (revisión de las exoneraciones, combate a la evasión y elusión fiscal, y flujos financieros ilícitos, entre otros temas), y la coordinación/armonización de políticas públicas en la dimensión económica, social y ambiental. Asimismo, resulta clave para los procesos de concertación de reformas fiscales avanzar en los esfuerzos que buscan velar por una mayor eficiencia

del gasto público mediante los avances en el combate a la corrupción, la adecuada focalización de los programas sociales y la promoción de ahorros institucionales, entre otros.

2. Repensar la política fiscal como instrumento para desincentivar las actividades económicas ambientalmente nocivas y para promover aquellas amigables con la regeneración de los ecosistemas naturales y la reducción de las vulnerabilidades.
3. Diversificación de la matriz de generación de electricidad, buscando maximizar la participación de fuentes renovables locales con un enfoque sostenible para el crecimiento económico socialmente responsable y la lucha contra el cambio climático. Asimismo, se debe tomar las medidas para el aumento en la eficiencia y la transparencia de la cadena de la industria eléctrica, desde la generación hasta el uso final de la energía. El desarrollo sostenible del sector eléctrico y energético en general debe asegurar que el bien común prevalezca.
4. Intensificar los esfuerzos para vencer la brecha de acceso a electricidad a nivel nacional y el elevado consumo de leña, sobre todo en las regiones aisladas con los menores niveles de acceso a servicios básicos, poniendo en marcha un plan de acción para el acceso universal a la electricidad y sustitución de leña por soluciones más eficientes o limpias.
5. Apoyar las iniciativas de transición energética consideradas en los *energy compacts* presentados en junio 2021 ante el Diálogo de Alto Nivel de Energía y que constituyen elementos claves para un plan nacional de descarbonización.
6. Diseñar y poner en marcha de un plan de acción integral para la reducción del riesgo ante desastres y crisis, con el fin de aumentar la resiliencia socioambiental, especialmente de las comunidades con mayor índice de vulnerabilidad a los efectos del cambio climático.
7. Promover soluciones innovadoras para el financiamiento del desarrollo humano sostenible. En tal sentido, una práctica exitosa recomendable para Honduras sería impulsar la emisión de Bonos Soberanos de desarrollo sostenible, bajo el marco de bonos ODS para reducir las brechas financieras, e inversiones públicas y privadas en los sectores estratégicos: educación (ODS 4), gestión del agua (ODS 6), salud (ODS 3), transporte ecológico (ODS 9 y ODS 11), control de la contaminación (ODS 11), gestión de los recursos naturales (ODS 13 y 15) y energía verde (ODS 7). En relación con lo anterior, la gobernanza, la gestión y la transparencia, la evaluación de impacto y la rendición de cuentas para la emisión de bonos debieran guiarse por estándares internacionales para maximizar su impacto y garantizar su éxito.
8. Lograr una gobernanza efectiva y un desarrollo sustentable de la gestión del agua es fundamental, midiendo, expresando y reconociendo su valor e incorporarlo a los procesos de toma de decisiones. Es también clave promover un enfoque territorial en la gestión de cuencas.

- Promover la creación de un centro de prospectiva, independiente y con un equipo multidisciplinario, a fin de analizar la evolución de las grandes tendencias económicas, sociales y ambientales a nivel global, el futuro de la demanda para promover las innovaciones y generar las adaptaciones y transformaciones necesarias, así como identificar oportunidades y riesgos para el país, entre otros. De particular importancia será la participación de la academia y el sector privado para formar talentos en aquellas áreas de mayor potencial de desarrollo para Honduras. Los hallazgos de este equipo debieran informar el desarrollo de políticas públicas y las grandes apuestas estratégicas nacionales.

### **Eje estratégico 7: Política de transformación digital (eje transversal)<sup>9</sup>**

#### **Fundamento.**

La dinámica del escenario mundial se centra en la intensificación de la transformación digital como un medio para facilitar el desarrollo humano. En ese sentido, la propuesta recoge elementos centrales de la transformación digital con un enfoque multidimensional y transversal orientado a optimizar y acelerar el desarrollo humano, con criterios tanto para la gestión pública como para la actividad privada. Estos elementos se integran en políticas, regulaciones, aplicaciones e instituciones. La participación de las agencias de cooperación internacional es clave.

#### **Propuestas estratégicas:**

- Realizar una evaluación de las aptitudes digitales del país de las instituciones y sus actores.
- Diseñar e implementar una política nacional de transformación digital que, además de la conectividad, invierta en la adquisición de dispositivos para plataformas educativas y en la formación de las competencias digitales para los estudiantes y maestros.
- Coordinar a nivel nacional recursos e iniciativas con las agencias y organismos de cooperación internacional para apostar a la transformación digital y el desarrollo de las TIC en Honduras, incluyéndolos en programas y proyectos de cooperación para el desarrollo, tanto a nivel local como nacional.
- Crear una estrategia participativa para la reducción de la brecha digital, tanto de capacidades como de infraestructura, que potencie y haga viable la transformación digital. A su vez, impulsar un programa nacional de formación y capacitación en competencias digitales y mediáticas para toda la población. En esta estrategia se puede potenciar, además, el desarrollo de medios de comunicación comunitarios y públicos con un enfoque cultural y educativo.

<sup>9</sup> Ver Luis José Benítez, "Análisis de transformación digital. Una propuesta de desarrollo multidimensional en Honduras" (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2021): 75. Documento preparado para el Informe de Desarrollo Humano Honduras 2022 y publicado en la *Colección de desarrollo para la transformación* del PNUD.

5. Abordar las pérdidas de aprendizaje por el impacto de la pandemia en la educación, por medio de programas de recuperación que requerirán: (a) combinación de instrucción remota e híbrida, y acceso a conectividad estable y tecnologías digitales; (b) formación de maestros del estudiantado.
6. Diseñar e implementar un plan integral de transformación digital de las instituciones del Estado, en colaboración con el sector privado, la sociedad civil, la academia y la ciudadanía, que incluya diferentes etapas y proyectos piloto que pueden ser replicados a escala nacional, e invertir en la capacitación de competencias digitales de funcionarios y servidores públicos.
7. Asegurar la protección de la integridad personal para evitar abusos de la concentración de información personal en poder del gobierno o corporaciones privadas.
8. Aprovechar avances digitales para la simplificación de procesos y mecanismos de transparencia, y democratizar el acceso a servicios.

### **Eje estratégico 8: Política de igualdad de género (eje transversal)<sup>10</sup>**

#### **Fundamento**

En Honduras, las brechas de género constituyen una de las formas de desigualdad más enraizadas en la sociedad, que afectan en particular a las mujeres y las niñas (que constituyen más de la mitad de la población). Esta realidad se convierte así en uno de los principales obstáculos para el progreso social y democrático del país (una correlación negativa entre Índice de Desigualdad de Género y el Índice de Democracia Global).

En este contexto, la apuesta por un avance sustancial hacia la igualdad de género, como catalizador central para el logro del ODS 5 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, podría además contribuir a generar un círculo virtuoso entre la igualdad de género y los ejes de un Estado de derecho: justicia efectiva para todas las personas, seguridad y paz, y democracia real y legítima.

En Honduras existe un reconocimiento de los derechos de las mujeres y las niñas, reflejado en la adopción de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos y en la adecuación y la armonización de esos compromisos con el derecho nacional. Este ha sido un proceso político y social complejo que ha tomado más de seis décadas (desde 1955, con el derecho de las mujeres al sufragio), y con un hito histórico a partir de la CEDAW (1980), en cuanto a la protección de los derechos de las mujeres, como referencia en materia de igualdad entre mujeres y hombres, y con el impulso de la agenda política de las mujeres desde ese periodo.

<sup>10</sup> Carolina Ávalos, *Análisis de desigualdad, género e institucionalidad en Honduras* (Honduras: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [2021]), 115. Preparado para el Informe de Desarrollo Humano de Honduras 2022 y publicado en la *Colección de desarrollo humano para la transformación* del PNUD.

Los logros en desarrollo humano no se han traducido suficientemente, a nivel nacional, en una mejora de la calidad de vida de todas las personas. Ni el Índice de Desarrollo Humano (IDH) promedio muestra, a nivel nacional, un avance importante en las últimas dos décadas, posicionando así a Honduras como un país de desarrollo humano medio. O sea, se observan logros importantes en las capacidades básicas, principalmente en los resultados en el acceso a la educación básica y de atención primaria en la salud, e ingreso promedio per cápita (según las dimensiones de este índice).

El IDH de mujeres y hombres demuestra que este avance en el desarrollo humano ha sido sistemáticamente desigual entre unas y otros en las últimas dos décadas, con una clara desventaja para las mujeres y las niñas. Esta tendencia se refleja también a nivel del territorio (departamental).

Por tanto, se recomienda las siguientes propuestas estratégicas:

1. En el marco del Estado de derecho, la gobernanza efectiva, potenciar la participación de las mujeres en espacios de toma de decisión, y aumentar las capacidades de las instituciones para incorporar la perspectiva de género a nivel nacional y local.
2. Potenciar las capacidades de la nueva Secretaría de Asuntos de la Mujer, asegurando que cuente con los mecanismos y recursos adecuados para implementar su mandato.
3. Contribuir a la actualización periódica de los Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades como instrumento para incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas y para asegurar un sistema de protección social, cuidados y derechos laborales de mujeres remuneradas y no remuneradas que asegure la consecución del ODS 5 y el cumplimiento de la Agenda 2030.
4. Asegurar el acceso a oportunidades de justicia para las mujeres como catalizador de la inclusión socioeconómica y de convivencia pacífica libre de violencias mediante políticas públicas de prevención y atención. Integrar la violencia contra mujeres y niñas, y el femicidio, como un asunto de seguridad ciudadana, así también se enfatiza la relevancia de incidir en el más largo plazo en los cambios de normas sociales y nuevas masculinidades, la promoción de los derechos humanos y la cultura de paz. Impulsar las transformaciones institucionales del sector de justicia y de seguridad.
5. Aprovechar el reciente proceso de identificación digital de la ciudadanía, liderado por el Registro Nacional de las Personas (RNP), para garantizar la interoperabilidad de las instituciones del Estado y, así, mejorar la eficiencia, la seguridad y el acceso, y simplificar y racionalizar los servicios públicos.

# **REFLEXIÓN FINAL**

## Reflexión final

Este informe de síntesis de políticas públicas ha presentado 8 ejes estratégicos, de los cuales 2 son transversales, y aproximadamente 50 propuestas de recomendaciones de políticas para implementarlas.

El marco de una visión estratégica multidimensional —que se define en la sección primera del Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022, y que se mantiene en el resto del documento— es esencial para encontrar salidas efectivas a la multicrisis hondureña. De hecho, sin manejar esa visión multidimensional, no hay manera de resolver plenamente los problemas estructurales del país y los coyunturales que se han generado en los últimos dos años con el COVID-19 y el impacto de los huracanes Eta e Iota.

La Honduras transformada: reencuentro y reconciliación. Se trata de un espacio de construcción colectiva<sup>11</sup>. Se ha hecho referencia a la historia del país no solo como pasado sino también como fundamento del presente y de la actual Honduras, proyectando con imaginación la Honduras futura, la Honduras que es posible con el apoyo y el compromiso de todos los hondureños y hondureñas, en un reencuentro y una reconciliación pero también con la visión estratégica adecuada con relación a un estado con capacidades multidimensionales y la construcción ciudadana centrada en los jóvenes como un eje fundamental para la agenda de desarrollo y transformación.

En ese contexto es que la definición y el alcance del Estado hondureño requiere manejarse y, consecuentemente, la necesidad de una visión estratégica para un Estado moderno con capacidades multidimensionales, a fin de adaptarse y superar los desafíos del escenario internacional ya descrito. Se persigue un Estado que incorpore, diseñe y desarrolle elementos de planeación para el desarrollo, la perspectiva, la innovación tecnológica y la capacidad de gestión.

### La Honduras imaginada es posible.

11 Además de los aportes importantes de los diferentes espacios organizados para la construcción del *Informe de Desarrollo Humano, Honduras 2022*, véase la *Colección del bicentenario* y la *Colección de desarrollo humano sostenible* que fueron elaboradas también como un apoyo al informe. Estas colecciones reúnen los aportes y contribuciones académicas y técnicas de aproximadamente 40 intelectuales nacionales y unos pocos internacionales sobre el futuro de Honduras.







Copyright © PNUD 2022  
Todos los derechos reservados  
Elaborado en Honduras

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
Edificio Naciones Unidas, Colonia San Carlos, Calle República de México 2816, Tegucigalpa, Honduras.  
[www.hn.undp.org](http://www.hn.undp.org)